

VIII. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz (Zuweisung Wohnraum für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge)

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 4. Februar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	2
1.1 Auftrag	2
1.2 Begrifflichkeiten	3
2 Geltende Regelung und aktuelle Praxis	4
2.1 Rechtsstellung der Zielgruppe	4
2.2 Aktuelle Praxis	4
3 Umsetzungsvorschlag	5
4 Völkerrechtliche Überlegungen und Umsetzungsvarianten	6
5 Alternative Ansatzpunkte	7
6 Finanzielle Auswirkungen, Referendum und Erlass von Verordnungsrecht	7
7 Erläuterungen zur vorgeschlagenen Bestimmung	8
8 Vernehmlassung	8
9 Antrag	9
Anhang: Rechtsgutachten «Völkerrechtliche Vorgaben für die Zuweisung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als Sachleistung im Bereich der Sozialhilfe»	10
Entwurf (VIII. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz)	11

Zusammenfassung

Der Kantonsrat hat mit der Gutheissung der Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge» der Regierung den Auftrag erteilt, das Sozialhilfegesetz dahingehend zu ändern, dass Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich als Sachleistung ausgerichtet werden soll. Die Motion wird damit begründet, dass in einigen Gemeinden des Kantons St.Gallen neben einer Konzentration von vorläufig aufgenommenen Personen auch eine grössere Gemeinschaft von anerkannten Flüchtlingen aus dem gleichen Herkunftsland entstanden sei, welche die Integration dieser Personen erschwere.

Mit der nun vorgesehenen Regelung, einer Anpassung des Sozialhilfegesetzes, wird für anerkannte und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge im Fall des Bezugs von Sozialhilfeleistungen die freie Wohnortswahl eingeschränkt. Eine Regelung ist nur für Personen mit Flüchtlingseigenschaft nötig, da die Zuweisung von Wohnraum bei vorläufig aufgenommenen Personen und Personen mit Schutzstatus S bereits heute möglich ist und auch umgesetzt wird. Mit der neuen Regelung können die politischen Gemeinden allen Personen nach abgeschlossenem Asylverfahren (Flüchtlinge, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Personen) Wohnraum zuweisen.

Die Regierung hat sich bereits in ihrer Stellungnahme zur der Gesetzesanpassung zu Grunde liegenden Motion gegen die vorgesehene Regelung ausgesprochen, da diese ihrer Meinung nach gegen übergeordnetes Völkerrecht verstösst. Die mögliche Völkerrechtswidrigkeit wurde mittlerweile durch ein Rechtsgutachten bestätigt, das dieser Vorlage beiliegt. Dieses hält auch fest, dass die beabsichtigte Regelung zudem gegen Bundesrecht verstösst. Die Regierung beantragt daher Nichteintreten auf die Vorlage. Die Ergebnisse aus der durchgeführten Vernehmlassung fielen kontrovers aus.

Eine gelingende Integration der gesamten zugezogenen Bevölkerung ist auch ein klares Ziel der Regierung. Zentral ist aus Sicht der Regierung, dass Bund, Kanton und Gemeinden gemeinsam Lösungen finden, damit die politischen Gemeinden die Integrationsarbeit optimal umsetzen können und entsprechend unterstützt werden. Dies bezieht sich sowohl auf finanzielle Aspekte als auch auf die Unterstützung bei der Koordination zwischen den politischen Gemeinden.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf des VIII. Nachtrags zum Sozialhilfegesetz (Zuweisung Wohnraum für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge).

1 Ausgangslage

1.1 Auftrag

In der Februarsession 2022 hat der Kantonsrat die Motion 42.21.26 «Zuweisung Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge» gutgeheissen. Damit hat er der Regierung den Auftrag erteilt, das Sozialhilfegesetz dahingehend zu ergänzen, dass Wohnraum für Personen aus dem Asylbereich, namentlich für vorläufig aufgenommene Personen und anerkannte Flüchtlinge, grundsätzlich als Sachleistung gewährt wird. Damit könnte – so der Wille der Motionärinnen – Flüchtlingen innerhalb des Kantons ein Wohnort oder eine Unterkunft zugewiesen werden, da ihnen vorübergehend Wohnraum nur als sozialhilferechtliche Sachleistung gewährt würde. Ziel der Massnahme ist eine Steuerung der Wohnsitznahme von Personen aus dem Asylbereich über das ganze Kantonsgebiet hinweg.

Die Regierung anerkannte in ihrer Stellungnahme zur Motion zwar die Herausforderungen im Bereich der Integration von Flüchtlingen und vorläufig Aufgenommenen für die Gemeinden, hielt aber auch fest, dass sie die Beschränkung der Wahl des Wohnorts nicht als eine zielführende Lösung beurteilt. Hinsichtlich der Entlastung der Gemeinden verwies sie auf die vom Bund zur Verfügung gestellte Integrations- und Globalpauschale sowie auf den soziodemografischen Sonderlastenausgleich. Zudem verwies die Regierung auf ihre Haltung, dass sie die Einschränkung der freien Wohnsitznahme als völkerrechtswidrig und damit die geforderte Anpassung als nicht umsetzbar beurteilt. Daher beantragte die Regierung Nichteintreten auf die Motion. Der Kantonsrat hiess die Motion trotz dem anderslautenden Antrag der Regierung mit 59:55 Stimmen gut.

In der Motion des Kantonsrates wird auf eine Motion auf Bundesebene verwiesen (19.3998 «Förderung der Integration von anerkannten Flüchtlingen in den Gemeinden»). Diese verlangte, dass das Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer und über die Integration (SR 142.20; abgekürzt AIG) ergänzt wird. Die kantonalen Behörden sollten auch anerkannten Flüchtlingen, die Sozialhilfe beziehen, einen Wohnort oder eine Unterkunft innerhalb des Kantons zuweisen können.¹ Der Bundesrat beantragte die Ablehnung der Motion. Eine Einschränkung der freien Wohnortwahl für anerkannte Flüchtlinge würde aufgrund des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (SR 0.142.30; abgekürzt FK) sowie des eidgenössischen Asylgesetzes (SR 142.31) auch eine Einschränkung für alle übrigen Ausländerinnen und Ausländer bedingen. Dies sei nicht angebracht. Die Kantone hätten über die Sozialhilfe die Möglichkeit, anerkannten Flüchtlingen Wohnraum als Sachleistung zuzuweisen. Hier gelte aber gemäss FK die Bedingung, dass dies analog auf Schweizer Bürgerinnen und Bürger angewendet werden müsse. Der Nationalrat lehnte in der Folge die Motion mit 130 Nein- zu 60 Ja-Stimmen ab.

1.2 Begrifflichkeiten

Zum besseren Verständnis ist ein Verweis auf die Definition der betroffenen Gruppen von Migrantinnen und Migranten wichtig. Es gilt folgende Unterscheidungen zu beachten:

- Asylsuchende (Ausweis N): Diese Personen befinden sich im Asylprozess, über ihr Asylgesuch wurde noch nicht rechtskräftig entschieden;
- anerkannte Flüchtlinge (Ausweis B): Es liegt ein positiver Asylentscheid vor und die Flüchtlingseigenschaft dieser Personen wurde anerkannt. Es bestehen keine Asyl-Ausschlussgründe;
- vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis F mit Flüchtlingseigenschaft): Das Asylgesuch wurde abgelehnt bzw. evt. widerrufen und die Flüchtlingseigenschaft dieser Personen jedoch trotzdem anerkannt bzw. belassen. Diese Situation kann durch subjektive Nachfluchtgründe nach Art. 54 des Asylgesetzes (SR 142.31; abgekürzt AsylG) vorliegen oder wenn sich eine Person als asylunwürdig gemäss Art. 53 AsylG erweist (z.B. wenn eine Person wegen verwerflicher Handlungen des Asyls unwürdig ist oder sie die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz verletzt hat). Bei diesen Personen wurde formal die Wegweisung aus der Schweiz angeordnet. Aus völkerrechtlichen Gründen ist die Wegweisung jedoch unzulässig, da gemäss Art. 33 Abs. 1 FK das «Non-Refoulement-Gebot» (keine Ausschaffung bei Verfolgungsgefahr) besteht. Daher wird der Vollzug der Wegweisung aufgeschoben;
- Personen mit Flüchtlingseigenschaft: Umfassen die beiden Kategorien anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge;
- vorläufig aufgenommene Personen (Ausweis F ohne Flüchtlingseigenschaft): Diese Personen wurden aus der Schweiz weggewiesen (Asylgesuch negativ, keine Flüchtlingseigenschaft), wobei sich aber der Vollzug der Wegweisung als unzulässig (Verstoss gegen Völkerrecht), unzumutbar (konkrete Gefährdung der ausländischen Person z.B. durch Krieg im Heimatland) oder unmöglich (vollzugstechnische Gründe) erwiesen hat;

¹ Art. 85 Abs. 5 AIG sieht vor, dass die Kantone vorläufig aufgenommenen Personen (also ohne Flüchtlingseigenschaft) einen Wohnort zuweisen können.

- Schutzbedürftige (Ausweis S): Mit dem Schutzstatus S wird Schutz aufgrund der Zugehörigkeit zu einer bestimmten Gruppe gewährt. Damit erhalten Personen – ohne Durchführung eines ordentlichen Asylverfahrens – rasch Schutz in der Schweiz. Der Bundesrat hat diesen Status im März 2022 für Geflüchtete aus der Ukraine aktiviert. Der Ausweis S ist auf höchstens ein Jahr befristet und verlängerbar. Nach frühestens fünf Jahren erhalten Schutzbedürftige eine Aufenthaltsbewilligung B, die bis zur Aufhebung des vorübergehenden Schutzes befristet ist. Die Betroffenen erhalten mit dem Schutzstatus S Sozialhilfe und sie haben die Möglichkeit, ohne Wartefrist eine bewilligungspflichtige Erwerbstätigkeit (auch eine selbständige) auszuüben. Sie haben jedoch keine freie Wohnortswahl, ihr Status ist bzgl. Niederlassungsfreiheit mit dem von vorläufig aufgenommenen Personen (ohne Flüchtlingseigenschaft) vergleichbar.

Bei der vom Kantonsrat gewählten Formulierung ist davon auszugehen, dass er als Zielgruppe sowohl Personen mit Flüchtlingseigenschaft (anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) als auch Personen ohne Flüchtlingseigenschaft (vorläufig aufgenommene Personen und Schutzbedürftige mit Ausweis S) meint. Es gibt keinen Grund, vorläufig aufgenommene Flüchtlinge, auch wenn diese im Motionstext nicht explizit genannt sind, von der vorgesehenen Regelung auszuschliessen, da sie sich rechtlich gesehen sozusagen zwischen vorläufig aufgenommenen Personen und anerkannten Flüchtlingen befinden. Auch ist davon auszugehen, dass Personen mit Schutzstatus S einzuschliessen sind (zum Zeitpunkt der Einreichung des Vorstosses war dieser Status noch nicht aktiviert).

2 Geltende Regelung und aktuelle Praxis

2.1 Rechtsstellung der Zielgruppe

Das Völkerrecht, namentlich das Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge, schreibt den Personen mit Flüchtlingseigenschaft spezifische Rechte zu. Im Zusammenhang mit der Forderung der Motion sind insbesondere das Recht auf Freizügigkeit und freie Wohnortswahl (Art. 26 FK), das Recht auf öffentliche Fürsorge (Art. 23 FK) und weiter das Recht auf Unterkunft (Art. 21 FK) sowie Verbote der unterschiedlichen Behandlung von Flüchtlingen (Art. 3 FK, Art. 7 Abs. 1 FK) relevant. Nach diesen Bestimmungen haben Personen mit Flüchtlingseigenschaft das Recht, ihren Aufenthalt frei zu wählen, unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen oder nicht.

Vorläufig aufgenommene Personen ohne Flüchtlingseigenschaft fallen nicht in den Geltungsbereich von Art. 26 FK. Grundsätzlich haben diese Personen die Möglichkeit, ihren Aufenthaltsort frei zu wählen. Die Kantone können dieser Zielgruppe aber einen Wohnort zuweisen, wenn sie Sozialhilfe beziehen (Art. 85 Abs. 5 AIG).

2.2 Aktuelle Praxis

Asylsuchende werden nach ihrer Ankunft in der Schweiz zuerst einem Bundesasylzentrum zugewiesen. Nach erfolgtem Asylentscheid werden Flüchtlinge sowie vorläufig aufgenommene Flüchtlinge und Personen einer Gemeinde zugewiesen. Ebenso Personen mit Schutzstatus S. Diese Zuweisung richtet sich nach Art. 13 ff. der Asylverordnung (sGS 381.12) und erfolgt durch den Trägerverein Integrationsprojekte (TISG). Für Personen mit Flüchtlingseigenschaft, also Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge, gilt anschliessend die freie Wohnortswahl, unabhängig davon, ob sie Sozialhilfe beziehen oder nicht. Dies führte in der Vergangenheit dazu, dass es in bestimmten Gemeinden zu einer Konzentration von anerkannten Flüchtlingen bzw. vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen mit der gleichen Herkunft kam, was gemäss Motionstext aus Integrationssicht hinderlich sein kann. Dies, weil begonnene Integrationsmassnahmen, z.B. Sprachkurse oder Qualifizierungsmassnahmen, durch den Ortswechsel oftmals abgebrochen werden müssen. Ebenfalls unterbrochen wird in diesem Fall der Prozess der sozialen Integration

von Erwachsenen und Kindern. Die Sozialhilfestatistik des Kantons St.Gallen weist auf Kantons-ebene aus, welchen Staatengruppen die Sozialhilfebeziehenden im Kanton St.Gallen angehören. Auf eine Auswertung auf Gemeindeebene wird aus datenschutzrechtlichen Gründen verzichtet. Zudem sind die Personen, für die der Bund eine Globalpauschale ausrichtet, in diesen statistischen Zahlen nicht enthalten. Daher und mangels Aussagekraft wird folglich auch hier auf eine Wiedergabe von statistischen Zahlen zur Herkunft von FL/VA in den Gemeinden verzichtet.

Anders verhält es sich bei vorläufig aufgenommenen Personen (Ausweis F ohne Flüchtlings-eigenschaft) und Personen mit Schutzstatus S. Diesen darf, sofern sie Sozialhilfe beziehen, grundsätzlich ein Wohnort zugewiesen werden und sie können diesen nicht einfach so wechseln (Art. 85 Abs. 5 AIG). Sobald diese Personen keine Sozialhilfe mehr beziehen, gilt auch für sie die freie Wohnortswahl. Die Gemeinden haben sich auf eine einheitliche Praxis bezüglich Umzügen von wenigstens aufgenommenen Personen geeinigt. Für einen Wohnortwechsel muss grundsätzlich mindestens ein unbefristeter Arbeitsvertrag vorliegen, die Probezeit muss erfolgreich abgeschlossen worden sein, das Erwerbseinkommen muss für eine finanzielle Selbständigkeit ausreichen und es muss eine günstige Integrationsprognose vorliegen. Aufnahmegemeinden ist es indes möglich, den Zuzug von vorläufig aufgenommenen Personen abzulehnen, wenn Zweifel bezüglich der Nachhaltigkeit der Erwerbstätigkeit vorliegen, z.B. weil die Arbeitgeberin bzw. der Arbeitgeber in der Vergangenheit ähnliche Anstellungsverhältnisse nach kurzer Zeit aufgelöst hat oder wenn es in der Branche häufig zu «Gefälligkeitsanstellungen» kommt. Auch können Zuzüge abgelehnt werden, wenn der Integrationsprozess wenig fortgeschritten scheint, z.B. bei geringen Deutschkenntnissen.

3 Umsetzungsvorschlag

Die Motion wird damit begründet, dass in einigen Gemeinden eine grössere Gemeinschaft von Personen mit Flüchtlingseigenschaft aus dem gleichen Herkunftsland entstanden sei, welche die Integration dieser Personen erschwere (Gruppenbildung). Bei einem Wohnortwechsel müsse die Integrationssituation der entsprechenden Personen zudem durch das fallführende Sozialamt der Gemeinde wieder neu beurteilt werden (Wahl von Kursen u.Ä.), was den ganzen Integrationsprozess erschweren bzw. verzögern könne.

Die vorgeschlagene Anpassung soll es den Gemeinden ermöglichen, die bereits heute bei vorläufig aufgenommenen Personen angewandte Praxis einer nicht freien Wohnortwahl auch bei anerkannten Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen anzuwenden. Um dies zu ermöglichen, sollen die Gemeinden einen Teil der finanziellen Sozialhilfe im Grundsatz als Wohnraum ausrichten können. Damit können die Sozialhilfe beziehenden Personen faktisch einem Ort zugewiesen werden und es steht ihnen nicht mehr frei, ohne Zustimmung der betroffenen Gemeinden den Wohnsitz zu wechseln. Ein Wohnortwechsel – auch bei gegebener Sozialhilfe-abhängigkeit – ist indes nicht in allen Fällen auszuschliessen. Es kann durchaus sein, dass es Konstellationen gibt, in denen ein Wohnortwechsel der Integration zuträglich sein kann. Dies z.B., wenn eine bestimmte Arbeitsstelle an einem anderen Ort als dem Wohnort angenommen werden kann, zu dem der Arbeitsweg nicht zumutbar wäre. Auch gibt es Härtefälle z.B. aus familiären Gründen. Entsprechend ist die vorgesehene gesetzliche Bestimmung so formuliert, dass die Ausrichtung der Sozialhilfe für Wohn- und Nebenkosten für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge im Grundsatz als Sachleistung erfolgt. In Ausnahmefällen soll ein vorzeitiger Wohnortwechsel vor Ablösung von der Sozialhilfe weiterhin möglich sein. Dafür ist die Zustimmung sowohl der Wegzugs- als auch der Zuzugsgemeinde nötig. Lehnt eine Zuzugsgemeinde den Wohnortwechsel ab, verbleibt die betroffene Person in der ursprünglich zugeteilten Wohngemeinde.

4 Völkerrechtliche Überlegungen und Umsetzungsvarianten

Die Frage, ob die vorgesehene Lösung dem Völkerrecht genügt und ob es andere, mit dem Völkerrecht vereinbare Lösungsansätze gibt, wurde in Absprache mit den Motionärinnen und mit dem Verband St.Galler Gemeindepräsidenten (VSGP) in einem Rechtsgutachten von Prof. Dr. Astrid Epiney (vgl. Anhang 1) erörtert.

Gemäss dem Gutachten verstösst die gewählte Lösung gegen Art. 26 FK. Dieser Artikel garantiert Personen mit Flüchtlingseigenschaft (Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge) das Recht auf Freizügigkeit. Eine Einschränkung der Wohnortwahl sei keiner Rechtfertigung zugänglich. Auch der Zweck der Integrationsförderung genüge nicht, eine Einschränkung der Wohnortwahl zu rechtfertigen. Zulässig nach Art. 26 FK wäre hingegen, wenn die Einschränkung der Wohnortwahl für alle Ausländerinnen und Ausländer, unabhängig von ihrem aufenthaltsrechtlichen Status, also auch z.B. für Personen mit Niederlassungsbewilligung (Ausweis C), gelten würde.

Das Gutachten führt zudem Art. 23 FK ins Feld, der das Gleichbehandlungsprinzip in Bezug auf die öffentliche Fürsorge festhält. Danach seien Personen mit Flüchtlingseigenschaft der einheimischen Bevölkerung hinsichtlich der Öffentlichen Fürsorge – wozu zweifelsohne auch die Sozialhilfe gehört – gleich zu behandeln. Allerdings sei Art. 23 FK einer Rechtfertigung zugänglich. Eine Ungleichbehandlung könne zulässig sein, wenn sie auf sachlichen Gründen beruhen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit genügen würde. Der Zweck der Massnahme, die Integration der betroffenen Personen zu verbessern, stelle einen sachlichen objektiven Grund dar, der eine Ungleichbehandlung rechtfertigen könnte. Das Gutachten beurteilt jedoch die Verhältnismässigkeit einer solchen Massnahme als nicht gegeben, da mit mildereren Massnahmen (z.B. städtebauliche Massnahmen oder die Unterstützung der Betroffenen bei der Wohnsitznahme in bestimmten, und nicht in anderen, Gemeinden) das gleiche Ziel erreicht werden könne und die Massnahme nicht als angemessen zu beurteilen sei, da die Einschränkung des Privat- und Familienlebens in keinem angemessenen Verhältnis zur zu erwartenden Integrationswirkung stünden. Entsprechend beurteilt das Rechtsgutachten eine Einschränkung der Wohnsitzwahl nur dann mit Art. 23 FK als vereinbar, wenn sie für alle sozialhilfebeziehenden Personen unabhängig von ihrer Staatszugehörigkeit (also auch für Schweizerinnen und Schweizer), gelten würde. Auf eine umfassende Einschränkung der Wohnortwahl für alle sozialhilfebeziehenden Personen wird jedoch verzichtet, da dies weit über die Forderung der Motion hinausgehen und in keinem Verhältnis zum angestrebten Ziel stehen würde.

Das Rechtsgutachten geht auf weitere Verpflichtungen aus anderen völkerrechtlichen Verträgen ein; auf die Wiedergabe dieser Überlegungen wird hier verzichtet. Das Gutachten führt zudem Überlegungen auf, wie das Ziel der Motion mit nicht verbindlichen Massnahmen oder Instrumenten ebenfalls zumindest ansatzweise umgesetzt werden könnte. Denkbar wären z.B. Anreizbeiträge beim Verbleib in einer bestimmten Gemeinde. Solche Instrumente stehen jedoch grundsätzlich bereits unter dem geltenden Recht zur Verfügung und bedürfen keiner Gesetzesanpassung.

Das Gutachten hält zudem fest, dass die angedachte Regelung gegen Bundesrecht verstösst. Gemäss Art. 36 AIG können Personen mit einer Kurzaufenthaltsbewilligung, einer Aufenthalts- oder einer Niederlassungsbewilligung – worunter auch Personen mit Flüchtlingseigenschaft fallen – ihren Wohnort innerhalb des Kantons, der die Bewilligung erteilt hat, frei wählen.

Das Bundesgesetz kennt eine abstrakte Normenkontrolle bei kantonalen Erlassen (Art. 82 Bst. b des Bundesgesetzes über das Bundesgericht [SR 173.110]). Entsprechend kann eine Bestimmung im kantonalen Gesetz, wie auch die vorliegende, direkt vor Bundesgericht angefochten werden. Denkbar ist auch, dass in einem konkreten Fall Rechtsmittel ergriffen werden. Gemäss

Art. 81 der Kantonsverfassung (sGS 111.1) überprüfen rechtsprechende Instanzen im konkreten Anwendungsfall eine Gesetzes- oder Verordnungsvorschrift auf ihre Übereinstimmung mit übergeordnetem Recht.

Ob die vorgesehene gesetzliche Bestimmung zur Einschränkung der Wohnortwahl dem Völkerrecht widerspricht, müsste folglich im Fall eines Verfahrens das Gericht abschliessend beurteilen. Der Kantonsrat trat auf die Motion ein, im Wissen, dass die Regierung die beabsichtigte Lösung als völkerrechtswidrig beurteilt. Er nahm das Risiko einer völkerrechtswidrigen Bestimmung damit zumindest im Rahmen der Behandlung der Motion bewusst in Kauf.

Die vom Gutachten erwähnten alternativen Umsetzungsvarianten, die mit dem Völkerrecht vereinbar wären, schiessen entweder über das Ziel hinaus (Einschränkung der Wohnortwahl für alle sozialhilfebeziehenden Personen, also auch Schweizerinnen und Schweizer) oder sind nicht verbindlich bzw. bereits unter geltendem Recht möglich (Anreize zum Verbleib in einer bestimmten Gemeinde), weshalb sie keine geeigneten Lösungen zur Umsetzung des Motionsauftrags darstellen und nach Sicht der Regierung nicht weiterzuverfolgen sind.

Weil die vorgeschlagene und schliesslich einzige mögliche Lösung zur Umsetzung des Motionsauftrags aus Sicht der Regierung völkerrechts- und bundesrechtswidrig wäre, beantragt die Regierung Nichteintreten auf diese Vorlage.

5 Alternative Ansatzpunkte

Wie bereits in ihrer Antwort auf die Motion, anerkennt die Regierung die Herausforderungen der Gemeinden im Zusammenhang mit der Integration der zugezogenen Bevölkerung. Es gibt jedoch bereits existierende Instrumente, wie die Global- und die Integrationspauschalen des Bundes und den soziodemografischen Sonderlastenausgleich im kantonalen Finanzausgleich, die zur Entlastung der Gemeinden beitragen. Die konsequente Nutzung dieser Instrumente ist sinnvoller, anstatt in die Rechte von bestimmten Personengruppen einzugreifen. Statt Einschränkungen sollte der Fokus auf Integrationsmassnahmen durch Zugang zum Arbeitsmarkt und Bildung liegen. So könnten Flüchtlinge schneller eigenständig werden, und die Belastung der Gemeinden sinkt langfristig und nachhaltig.

6 Finanzielle Auswirkungen, Referendum und Erlass von Verordnungsrecht

Die geplante Regelung hat keine direkten finanziellen Auswirkungen auf Kanton oder Gemeinden.

Nach Art. 5 Abs. 1^{bis} des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG) unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat bei Entwürfen mit Gesetzesrang im Rahmen der Botschaft auch die Grundzüge des vorgesehenen zugehörigen Verordnungsrechts, wenn die Verordnung von erheblicher Bedeutung ist. Auf Ausführungsbestimmungen auf Verordnungsebene wird im Hinblick auf die heute bereits funktionierende Praxis der Gemeinden bei vorläufig aufgenommenen Personen verzichtet.

Der vorliegende Erlass unterliegt gemäss Art. 5 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) dem fakultativen Gesetzesreferendum.

7 Erläuterungen zur vorgeschlagenen Bestimmung

Art. 10 Abs. 4: Absatz 4 hält fest, dass für Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge (Ausweis B und Ausweis F) die im Rahmen der Sozialhilfe übernommenen Wohn- und Nebenkosten in der Regel als Sachleistung ausgerichtet werden (da die Nebenkosten untrennbar mit den Wohnkosten in Verbindung stehen, ist es sinnvoll, beide Kostenarten als Sachleistung auszurichten). Das heisst, dass den betroffenen Personen eine Wohnung in der Gemeinde zur Verfügung gestellt wird. Dies impliziert, dass es den Personen nicht freisteht, selbst ihren Wohnort zu wählen und sie diesen auch nicht wechseln können, solange sie Sozialhilfe beziehen. Die Nennung der Grundsätzlichkeit der Regelung unterstreicht, dass es in Ausnahmefällen und mit Zustimmung der involvierten Gemeinden weiterhin möglich sein soll, den Wohnort zu wechseln, wenn dies dem Integrationsziel zuträglich scheint.

8 Vernehmlassung

Im Rahmen der Vernehmlassung gingen insgesamt 20 externe Stellungnahmen ein, acht von politischen Gemeinden, sechs von politischen Parteien und sechs von weiteren Akteurinnen und Akteuren:

- Zwei politische Gemeinden unterstützen die vorgeschlagene Lösung vorbehaltlos, zwei Gemeinden lehnen sie aufgrund der ausgewiesenen Völker- und Bundesrechtswidrigkeit dezidiert ab. Drei weitere Gemeinden schlagen alternative Lösungsvarianten vor. Zwei davon sehen den Grund für die beschriebene Problematik in der Art der Zuweisung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf die Gemeinden und in der beschränkten Wirksamkeit des soziodemografischen Sonderlastenausgleichs. Die Problematik bei der Zuweisung liege darin, dass bei der Erstzuweisung auf die Anzahl Personen mit Bleibeentscheid abgestellt wird, für die eine Pauschalabgeltung des Bundes ausgerichtet wird. Dies lasse ausser Acht, dass ein Grossteil der Personen aus dem Flüchtlingsbereich auch nach Ablauf der Frist, in der die Pauschalabgeltung ausgerichtet wird, noch auf Sozialhilfe angewiesen und in der entsprechenden Gemeinde wohnhaft sind. Für die Verteilung der dem Kanton zugewiesenen Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen müsse vielmehr die gesamte Anzahl an Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen, die in der Gemeinde leben, berücksichtigt werden. Zudem müsse der soziodemografische Sonderlastenausgleich 100 Prozent der Mehrbelastung ausgleichen. Eine weitere Gemeinde unterstützt die vorgeschlagene Lösung im Grundsatz, möchte die Einschränkung der freien Wohnortswahl aber nur für Personen, für die der Bund eine Globalpauschale ausrichtet.
- Bei den Stellungnahmen der politischen Parteien zeigt sich ein ähnlich kontroverses Bild. Während SP, GRÜNE und FDP die Vorlage vollumfänglich ablehnen und teilweise die Bedeutung anderer Instrumente unterstreichen, unterstützen SVP und EDU die vorgeschlagene Lösung. Die SVP wünscht sich trotz Unterstützung der Lösung weitere Abklärungen zu alternativen, weniger problematischen Lösungen. Die Mitte anerkennt die Herausforderungen, die sich durch allfällige Konzentrationen von bestimmten Bevölkerungsgruppen in einzelnen Gemeinden ergeben, will die abschliessende Beurteilung, ob eine allenfalls völkerrechtswidrige Gesetzesvorlage verabschiedet werden soll, dem Kantonsrat überlassen. Zudem schlägt die Mitte vor, dass ein weiterer Austausch zwischen Regierung, VSGP und TISG gesucht wird, um alternative Lösungsvarianten zu diskutieren.
- Die weiteren Stellungnahmen zeichnen ebenfalls ein uneinheitliches Bild. Der VSGP unterstützt die vorgeschlagene Lösung. UNHCR, Avenir Social, der kantonale Gewerkschaftsbund und die unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe lehnen die Vorlage aufgrund der Völker- und Bundesrechtswidrigkeit, der weitreichenden Konsequenzen für die Betroffenen und dem fraglichen Nutzen ab. Verschiedene Vernehmlassungsteilnehmende, welche die Vorlage ablehnen, weisen auf die Bedeutung anderer Instrumente hin, wie z.B. die Möglichkeit von Anreizmechanismen zum Verbleib in der zugewiesenen Gemeinde. Die St.Gallische Konferenz für Sozialhilfe (KOS) begrüsst die Absicht, die integrationshemmende Konzentration von Flüchtlingen

und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen in bestimmten Gemeinden zu verhindern und anerkennt die Problematik. Bezüglich praktischer Umsetzbarkeit stellen sich der KOS aber diverse Fragen.

Aus den Vernehmlassungsantworten ergeben sich zum vorliegenden Entwurf keine substanziellen Änderungen. Dieser wird wie vorgesehen dem Kantonsrat zugeleitet, mit dem Antrag auf Nicht-eintreten. Alternative Lösungsmöglichkeiten werden nicht erneut evaluiert, da dies bereits im Rahmen der Erarbeitung der Vorlage erfolgt ist (vgl. Ziff. 4 und 5) und diesbezüglich auch Gespräche mit den Motionärinnen und dem VSGP stattfanden. Es wird nochmal darauf hingewiesen, dass die Gemeinden mit den gängigen Instrumenten in der Sozialhilfe bereits heute über die Möglichkeit verfügen, zugewiesenen Personen einen Anreiz zum Verbleib in der Gemeinde zu bieten. Die vorgeschlagene Anpassung der Asylverordnung wird parallel zum vorliegenden Gesetzgebungsprozess mit den betroffenen Akteurinnen und Akteuren evaluiert. Diese verfolgt nicht direkt das gleiche Ziel wie die Motion, da sie keine Auswirkung darauf hat, dass sich bestimmte Bevölkerungsgruppen in einzelnen Gemeinden konzentrieren. Sie würde einzig dazu führen, dass die Zuteilung von Flüchtlingen und vorläufig aufgenommenen Flüchtlingen auf die Gemeinden anders erfolgt. Bei der Berechnung der Aufnahmequote einer Gemeinde würden nicht nur die Personen als Berechnungsbasis genommen, für die eine Globalpauschale ausgerichtet wird, sondern alle in der Gemeinde wohnhaften Flüchtlinge und vorläufig aufgenommenen Flüchtlinge. Ebenso wird darauf verzichtet, den Geltungsbereich der Regelung anzupassen, da eine Beschränkung auf Personen mit Globalpauschale nichts an der Völkerrechtswidrigkeit ändert, gleichzeitig aber die Problematik weniger gut zu lösen vermag. Eine Anpassung des soziodemografischen Sonderlastenausgleichs wird nicht weiterverfolgt, da dieser im Rahmen des Wirksamkeitsberichts 2024 zum Finanzausgleich (40.24.02) erst kürzlich überprüft wurde; dabei wurde auf Änderungen verzichtet.

9 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den VIII. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz nicht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Susanne Hartmann
Präsidentin

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhang: Rechtsgutachten «Völkerrechtliche Vorgaben für die Zuweisung von Wohnraum für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig Aufgenommene als Sachleistung im Bereich der Sozialhilfe»

[gemäss separatem Dokument]

VIII. Nachtrag zum Sozialhilfegesetz

Entwurf der Regierung vom 4. Februar 2025

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 4. Februar 2025² Kenntnis genommen und erlässt:

I.

Der Erlass «Sozialhilfegesetz vom 27. September 1998»³ wird wie folgt geändert:

Art. 10 Leistungen

¹ Finanzielle Sozialhilfe umfasst Geld- und Sachleistungen sowie Kostengutsprachen.

² Sie wird rechtzeitig gewährt und bei Bedarf mit betreuender Sozialhilfe verbunden.

³ Sie wird so geleistet, dass sie weder durch die hilfebedürftige Person noch durch ihre Familienangehörigen missbraucht werden kann. Bietet die hilfebedürftige Person keine Gewähr für die bestimmungsgemässe Verwendung, können Leistungen an berechnigte Dritte ausgerichtet werden.

⁴ **Sozialhilfe für Wohn- und Nebenkosten für anerkannte Flüchtlinge und vorläufig aufgenommene Flüchtlinge wird:**

- a) **grundsätzlich als Sachleistung ausgerichtet;**
- b) **in Ausnahmefällen als Geldleistung ausgerichtet, insbesondere wenn dies dem Integrationsziel dient.**

II.

[keine Änderung anderer Erlasse]

III.

[keine Aufhebung anderer Erlasse]

² ABI 2025-••.

³ sGS 381.1.

IV.

1. Die Regierung bestimmt den Vollzugsbeginn dieses Erlasses.
2. Dieser Erlass untersteht dem fakultativen Gesetzesreferendum.⁴

⁴ Art. 5 RIG, sGS 125.1.